Ombudsman
ONTARIO

Rapport de l'Ombudsman

Enquête sur des réunions à huis clos du Conseil du Canton d'Adelaide Metcalfe en juillet et août 2012

André Marin
Ombudsman de l'Ontario
Mars 2013

Plainte

1 Notre Bureau a reçu une plainte à propos des pratiques de réunions à huis du Conseil du Canton d'Adelaide Metcalfe. Cette plainte portait sur des réunions à huis clos tenues le 25 juillet, le 1er août et le 13 août 2012.

2 Cette plainte alléguait que : a) pour la réunion du 25 juillet 2012, le Canton n'avait pas donné suffisamment de renseignements sur la question à discuter à huis clos; b) aucun avis n'avait été communiqué quant à la tenue d'un huis clos le 1er août 2012; c) aucun préavis n'avait été donné d'une séance à huis clos lors de la réunion du 13 août 2012.

Compétence de l'Ombudsman

3 En vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités* (la Loi), les municipalités sont tenus d'adopter des règlements municipaux qui définissent les règles de procédure des réunions. La Loi stipule qu'elles doivent aviser le public de leurs réunions et que toutes les réunions doivent être publiques, sauf si elles relèvent d'exceptions prescrites.

4 Les citoyens sont en droit de demander une enquête visant à déterminer si une municipalité a dûment fermé une réunion au public. Les municipalités peuvent désigner leur propre enquêteur ou recourir aux services de l'Ombudsman de l'Ontario. La Loi désigne l'Ombudsman en tant qu'enquêteur par défaut pour les municipalités qui n'ont pas nommé leur propre enquêteur.

5 Mon Bureau est, par défaut, chargé d'enquêter sur les réunions à huis clos du Canton d'Adelaide Metcalfe.

6 Lorsqu'il enquête sur des plaintes à propos de réunions à huis clos, mon Bureau considère si les exigences de la Loi relatives aux réunions publiques et le Règlement de procédure applicable ont été dûment respectés.

Processus d'enquête

7 Après avoir effectué un examen préliminaire de la plainte, nous avons avisé le Canton d'Adelaide Metcalfe le 3 octobre 2012 que nous allions ouvrir une enquête.

8 Durant notre enquête, nous avons obtenu et analysé des documents pertinents, dont des motions, des ordres du jour, des procès-verbaux, des enregistrements vidéo et des notes. Nous nous sommes aussi penchés sur le Règlement de procédure de la municipalité et sur les textes de lois applicables.

9 Conformément au paragraphe 19 (1) de la *Loi sur l'Ombudsman*, les membres du Conseil et le personnel du Canton sont tenus de fournir à notre Bureau tout document ou renseignement requis au cours de notre enquête. Les membres du Conseil et le personnel du Canton ont pleinement coopéré à notre enquête.

10 Une équipe composée de deux personnes a effectué 10 entrevues en personne avec les membres du Conseil et les employés municipaux concernés. Un membre de notre Bureau a aussi fait une entrevue téléphonique avec trois tierces parties à propos de la réunion du 25 juillet.

Rapport préliminaire

11 Conformément à nos procédures habituelles, nous avons donné à la Municipalité la possibilité de consulter un rapport présentant une analyse et des conclusions préliminaires d'enquête et de nous faire toute présentation pertinente avant la finalisation de ce rapport. Nous avons proposé aux membres du conseil et du personnel de leur remettre un exemplaire de notre rapport préliminaire, pour qu'ils puissent l'étudier, sous réserve qu'ils signent un engagement de confidentialité.

12 Quatre membres du conseil et quatre membres du personnel ont signé cet engagement de confidentialité et ont reçu notre rapport préliminaire, à titre temporaire. Nous avons reçu un commentaire écrit sur le rapport préliminaire, dont nous avons tenu compte pour finaliser ce rapport.

Procédures de réunions du Conseil

13 Le Règlement de procédure du Canton (# 43-2012) stipule que les réunions ordinaires du Conseil se tiennent le premier et le troisième lundis de chaque mois à 19 h. Des réunions spéciales peuvent être convoquées avec un préavis de 24 heures aux membres du Conseil. Le Règlement de procédure indique que le préavis de 24 heures peut être modifié ou annulé avec le consentement des deux

tiers du Conseil. L'administrateur/secrétaire/trésorier doit communiquer des avis des réunions spéciales.

14 Selon le Règlement de procédure, l'administrateur/secrétaire/trésorier est chargé de préparer l'ordre du jour des réunions du Conseil, qui doit être remis aux membres du Conseil le jeudi avant toute réunion ordinaire, « dans la mesure du possible ». Le Règlement de procédure ne précise pas que les ordres du jour doivent être affichés à l'attention du public mais le secrétaire a expliqué que le Conseil a pour habitude d'afficher l'ordre du jour d'une réunion sur le site Web du Canton le vendredi avant ladite réunion.

15 Conformément au Règlement de procédure, des ajouts ou des modifications peuvent être faits à l'ordre du jour, par une résolution du Conseil. Le Règlement ne précise pas quand il est possible de faire un ajout ou une modification à l'ordre du jour durant une réunion, mais la secrétaire nous a avisés que ceci se produit généralement au début d'une réunion.

Constatations d'enquête

16 À la suite de notre enquête, nous avons déterminé que le Conseil avait enfreint les dispositions des réunions publiques énoncées dans la Loi à chacune des trois réunions qui ont fait l'objet d'une plainte (25 juillet, 1er août et 13 août 2012).

Réunion du 25 juillet 2012

17 La réunion du 25 juillet était une réunion spéciale du Conseil. Un ordre du jour a été affiché sur le site Web du Canton. L'ordre du jour indiquait ceci à propos de la séance à huis clos :

> Discussion de questions juridiques en vertu de l'alinéa 239 (1) f) de la *Loi sur les municipalités* pour considérer des conseils relevant du secret professionnel de l'avocat à propos d'un futur projet d'aménagement dans la Municipalité d'Adelaide Metcalfe.

18 La résolution adoptée pour se retirer à huis clos donnait les mêmes renseignements que ceux inclus à l'ordre du jour.

19 Au cours de notre enquête, nous avons reçu des renseignements contradictoires sur ce qui s'était passé durant cette réunion.

20 Certains membres du Conseil et du personnel se souvenaient que le Conseil s'était tout d'abord réuni seulement avec certains membres du personnel pour étudier une entente de plan de lotissement et une proposition de partage des coûts d'un prometteur local, Strathroy Gateway Properties Inc. (« Strathroy Gateway »). Ces interviewés se sont souvenus que le Conseil avait examiné et discuté les propositions, ainsi que des conseils juridiques fournis à la Municipalité par son avocat externe. L'avocat a confirmé qu'il n'avait pas assisté à la réunion, mais qu'il avait donné des conseils par écrit avant ladite réunion.

21 Selon les estimations, la durée de cette partie de la réunion a été de 20 à 35 minutes, après quoi trois représentants de Strathroy Gateway se sont joints à la réunion, selon les souvenirs de certains interviewés.

22 D'après d'autres interviewés, les représentants de Strathroy Gateway ont assisté à toute la réunion.

23 Le procès-verbal indique que les représentants de Strathroy Gateway étaient présents, mais ne précise pas l'heure de leur arrivée. Les notes conservées par la secrétaire adjointe indiquent que ces représentants sont arrivés environ 35 minutes après le début de la réunion.

24 Toutes les personnes qui ont participé à la réunion ont déclaré que, pendant que les représentants de Strathroy Gateway étaient présents, les discussions à huis clos ont porté sur des négociations ou des discussions sur la modification de l'ébauche de l'entente du plan de lotissement et de la proposition de partage des coûts. Certains interviewés se sont souvenus que le Conseil a aussi discuté des conseils juridiques fournis par l'avocat municipal avec les représentants du prometteur.

25 Les interviewés ont déclaré qu'ils croyaient que ces discussions étaient permises à huis clos car l'entente du plan de lotissement n'était pas définitive et car il avait été question de conseils juridiques. Tous ont déclaré qu'il n'y avait pas eu de vote, pas de directive au personnel, durant le huis clos.

26 À la reprise de la séance publique, le Conseil a adopté cette motion :

> Il est résolu que la séance à huis clos prend fin et que le Conseil reprend sa réunion, et qu'il enjoint au personnel de préparer les modifications à

l'entente du plan de lotissement, comme discuté avec Strathroy Gateway Properties Inc.

Analyse

27 La plainte reçue par mon Bureau disait que le Canton n'avait pas donné suffisamment de renseignements sur la question à discuter à huis clos.

28 J'encourage les municipalités à veiller à ce que leurs ordres du jour et leurs résolutions de huis clos indiquent l'exception autorisant le huis clos, ainsi que la nature générale de la question ou des questions devant y être étudiées. Dans ce cas, Adelaide Metcalfe a fourni ces renseignements.

29 L'exception citée de la Loi (alinéa 239 (2) f)) autorise le Conseil a discuter à huis clos de conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat.

30 Le secret professionnel de l'avocat est une mesure de protection qui s'applique aux communications entre un avocat et son client : a) concernant la demande et à la prestation de conseils juridiques; b) devant rester confidentielles entre les parties[1]. L'objectif est qu'un client puisse parler en toute liberté à son avocat, sans craindre de divulgation[2].

31 Dans ce cas particulier, le client est la Municipalité. Pour relever de cette exception, le secret professionnel n'aurait pas dû faire l'objet d'une renonciation par la Municipalité, révélant volontairement ou par inadvertance des communications ou des conseils protégés à des tierces parties extérieures.

32 Bien que les preuves à propos de cette réunion soient contradictoires, je suis convaincu que toute partie de la réunion durant laquelle seuls les membres du Conseil et du personnel ont discuté des conseils de l'avocat municipal relève de l'exception citée, à savoir des communications protégées par le secret professionnel de l'avocat.

33 En revanche, la partie de la réunion à laquelle ont assisté des représentants de Strathroy Gateway ne relève pas de l'exception du secret professionnel de l'avocat, car la divulgation par la Municipalité de renseignements juridiques de son avocat à Strathroy Gateway constitue une renonciation au secret

---

[1] *Solosky c. La Reine*, [1980] 1. C.S.C. 821, page 837.
[2] *Smith c. Jones*, [1999] 1 C.S.C. 455, paragraphe 46.

professionnel de l'avocat[3]. Par conséquent, cette exception ne s'appliquait pas à cette partie de la réunion.

34 Aucune exception ne permet au Conseil de se réunir à huis clos pour négocier des ententes avec des tiers. La partie de la réunion à huis clos qui s'est tenue avec Strathroy Gateway constituait donc une infraction à la Loi.

35 Il est uniquement permis de voter à huis clos sur des questions de procédure ou pour donner des directives ou des instructions aux fonctionnaires, agents, employés ou mandataires. Le Conseil doit veiller à ce que toute décision prise à huis clos fasse non seulement l'objet d'un vote à huis clos, mais soit aussi dûment consignée. Certes, nous avons été avisés que le Conseil n'avait pas voté durant le huis clos du 25 juillet 2012, mais la motion qui a suivi en séance publique semble indiquer que le Conseil était parvenu à un consensus à propos de modifications à l'entente du plan de lotissement.

36 Les membres du Conseil que nous avons interviewés n'ont pas pu dire avec précision à quel accord le Conseil était arrivé, ni comment, mais certains ont déclaré qu'il y avait eu consensus à propos des modalités de l'entente du plan de lotissement, et qu'une directive informelle avait été donnée au personnel pour qu'il modifie l'ébauche de l'entente. En l'absence d'un compte rendu complet avec résolution officielle, il est très difficile pour un enquêteur ou pour les membres du Conseil de déterminer exactement ce qui s'est passé et de conclure si les dispositions de la Loi ont été respectées.

Réunion du 1er août 2012

37 Le 1er août 2012, une réunion spéciale du Conseil a eu lieu dans le sous-sol du bâtiment municipal d'Adelaide Metcalfe, à environ 9 h 30. La principale salle de réunion du Conseil n'était pas disponible, car elle était occupée par les vérificateurs du Canton.

38 La secrétaire a fait savoir qu'aucun avis n'avait été communiqué au public et qu'aucun ordre du jour n'avait été préparé, pour cette réunion. Elle nous a informés que ces mesures n'avaient pas été prises car elle croyait qu'il n'y aurait pas de réunion du Conseil, simplement une rencontre entre elle et le maire.

---

[3] Sopinka, Lederman, Bryant, *The Law of Evidence of Canada* (Butterworths, 1999) p. 756-757.

39 La secrétaire a déclaré qu'elle avait reçu un avis de Strathroy Gateway tard dans la journée du 31 juillet 2012, disant que cette société exécuterait l'entente du plan de lotissement le jour même puis l'enverrait au Canton, pour signature. Le maire a déclaré lui aussi qu'il avait reçu un avis lui disant la nécessité de signer l'entente du plan de lotissement le 31 juillet 2012.

40 En fin de compte, le maire a décidé que tout le Conseil devrait assister à la réunion. Tous les membres du Conseil, à l'exception d'un seul, étaient présents, ainsi que la secrétaire.

41 La question de l'avis de la réunion a été soulevée avant le début de la réunion et un membre du Conseil a affiché les renseignements à propos de cette réunion sur ses comptes Twitter et Facebook. La réunion s'est déroulée sans qu'aucun avis officiel ne soit communiqué.

42 L'objectif de la réunion était l'exécution, par le Canton, de l'entente conclue entre le Canton et Strathroy Gateway au sujet du plan de lotissement.

43 La secrétaire et le Conseil ont fait savoir que la question n'avait pas pu attendre une réunion ordinaire du Conseil en raison des contraintes de temps qu'avait le promoteur, entre autres parce qu'il devait achever de négocier avec ses sources de financement et parce qu'il voulait commencer les travaux de construction avant l'automne et l'arrivée du mauvais temps.

44 Les représentants du promoteur ont déclaré que Strathroy Gateway voulait que l'entente du plan de lotissement soit signée au plus vite pour que leur entreprise puisse obtenir les fonds nécessaires, établir le calendrier des travaux et tenir ses engagements envers les locataires du lotissement.

45 Le procès-verbal n'inclut pas de motion visant à se retirer à huis clos. Le maire a déclaré qu'il pensait avoir adopté une motion, citant l'exception du secret professionnel de l'avocat énoncée dans la Loi. Deux membres du Conseil et la secrétaire ont déclaré que la réunion avait été entièrement ouverte, tandis qu'une autre personne présente ne pouvait pas se souvenir.

46 Toutes les personnes que nous avons interviewées ont été d'accord pour dire que la réunion n'avait pas duré plus des 15 minutes indiquées dans le procès-verbal. Elles se sont aussi souvenues que la seule question discutée avait été une motion pour autoriser le maire et la secrétaire à signer l'entente du plan de lotissement au nom du Canton. Après ce vote, l'entente du plan de lotissement a été signée et la réunion a pris fin.

Analyse

47 Conformément au Règlement de procédure du Canton, quand le Conseil convoque une réunion spéciale : a) cette réunion ne peut se tenir qu'au moins 24 heures après la convocation de la réunion par le maire, ou à la suite d'une pétition de la majorité du Conseil en vue d'une réunion spéciale; b) la secrétaire doit immédiatement communiquer un avis de réunion spéciale, sur réception de la convocation ou de la pétition.

48 D'après les déclarations du maire et de la secrétaire, 24 heures ne se sont pas écoulées entre la convocation d'une réunion spéciale par le maire et la tenue de cette réunion, le 1er août 2012. De plus, aucun avis public n'a été donné de la réunion du 1er août 2012, et le Conseil ne s'est pas prévalu de l'option de la disposition permettant de modifier ou d'annuler le préavis de 24 heures, conformément au Règlement de procédure.

49 En l'absence d'un avis de réunion, et en raison du non-respect du Règlement de procédure, l'urgence relative de la question discutée est immatérielle. Néanmoins, rien ne prouve que le Canton aurait subi un important préjudice s'il avait donné 24 heures d'avis pour cette réunion.

50 En ne communiquant pas d'avis au public à propos de sa réunion du 1er août 2012, le Conseil a effectivement tenu un huis clos puisqu'il n'a pas donné au public la possibilité d'y participer. Peu importe si le Conseil a considéré qu'il était réuni à huis clos : la réunion a été secrète.

51 En outre, rien ne justifiait la tenue d'un huis clos le 1er août 2012. Aucune preuve n'a été présentée que des conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat avaient été discutés, ou qu'une autre exception aux dispositions des réunions publiques de la Loi s'appliquait. La réunion du 1er août 2012 constituait donc une infraction aux dispositions des réunions publiques énoncées dans la Loi.

Réunion du 13 août 2012

52 Le 13 août 2012, le Conseil a tenu une réunion ordinaire. Un avis de cette réunion a été communiqué et l'ordre du jour indiquait qu'il n'y aurait pas de huis clos.

53 Durant notre enquête sur cette réunion, nous avons notamment étudié l'enregistrement vidéo de la séance publique de la réunion.

54 Durant cette réunion, la secrétaire a présenté des rapports sur diverses questions, entre autres sur les pouvoirs du Conseil en vertu de la *Loi sur l'énergie verte* et sur l'étude faite par un comité à propos de devis proposés pour l'enregistrement vidéo des réunions du Conseil.

55 L'un des conseillers a critiqué ces rapports et a exprimé son insatisfaction pour le travail de la secrétaire. Ses commentaires étaient professionnels, mais ont expliqué en détail ses frustrations quant au processus suivi par la secrétaire et ont dit son opinion que celle-ci n'avait pas fait le travail demandé.

56 De son côté, la secrétaire a critiqué l'attitude du conseiller dans le cadre de sa participation au comité chargé de considérer la question des enregistrements vidéo. Un autre conseiller a proposé une motion de se retirer à huis clos, avec la résolution suivante :

> Il est résolu que le Conseil se retire en « séance à huis clos » pour discuter de renseignements privés.

57 La résolution a été adoptée et le Conseil s'est retiré à huis clos. Étaient présents tous les membres du Conseil, la secrétaire, la secrétaire adjointe et trois autres membres du personnel.

58 Le Règlement de procédure du Canton ne prévoit pas expressément que le Conseil se retire à huis clos en plein milieu d'une réunion, sans l'avoir prévu. La disposition applicable du Règlement de procédure semble être celle-ci :

> 5.8 Les points reçus après la rédaction de l'ordre du jour seront ajoutés à cet ordre du jour, par voie de résolution du Conseil, en tant que point(s) urgent(s) exigeant une mesure d'action ou une attention immédiate, et pouvant comprendre des questions pressantes.

59 Le Conseil n'a pas adopté de motion pour ajouter un huis clos à son ordre du jour le 13 août. La secrétaire a déclaré que tout point peut être normalement ajouté au début d'une réunion, mais que cette procédure n'avait pas été suivie dans ce cas car personne ne savait au début de la réunion que le besoin de se réunir à huis clos surviendrait.

60 Tous les membres du Conseil et du personnel que nous avons interviewés ont déclaré qu'il était tout à fait inhabituel de se retirer à huis clos de cette manière et

que ceci ne s'était produit que très rarement, voire jamais à leur souvenance. Toutes les personnes présentes croyaient qu'il fallait se réunir à huis clos dans ces circonstances.

61 Toutes ont aussi dit que, durant le huis clos, des discussions avaient porté sur des renseignements privés concernant un membre du personnel qui pouvait être identifié. Il y a eu aussi des discussions sur la nécessité pour le Conseil de travailler en collaboration avec le personnel. Aucune des personnes présentes ne se souvenait d'un vote à huis clos. En revanche, nous avons été informés qu'il y avait eu un accord.

62 De retour en séance publique, le Conseil a adopté à l'unanimité une motion pour que « des mesures d'action soient prises, comme discuté, au sujet des renseignements privés ».

Analyse

63 Aucun avis de la séance à huis clos du 13 août n'a été donné d'avance car ce huis clos n'a été ni planifié, ni prévu.

64 Certes, le Règlement de procédure n'inclut pas expressément l'ajout d'une séance à huis clos, au beau milieu d'une réunion, mais rien n'empêchait le Conseil de se conformer au Règlement de procédure en adoptant alors une résolution afin d'ajouter ce huis clos à l'ordre du jour.

65 De plus, la Loi stipule qu'avant de tenir une séance à huis clos, le Conseil doit indiquer ce qui suit par voie de résolution, en séance publique : le fait que la réunion doit se tenir à huis clos et la nature générale de la question devant y être discutée (paragraphe 239 (4)). Généralement, ces résolutions devraient inclure des renseignements significatifs sur la question à discuter, sous réserve des exigences de confidentialité.

66 Dans ce cas, la motion ne fait référence à aucune exception particulière aux dispositions des réunions publiques énoncées dans la Loi. D'après les preuves, l'exception invoquée ici était celle des « renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée, y compris les employés du conseil municipal ou du conseil local » (alinéa 239 (2) b)).

67 À condition de respecter les exigences de procédure, le Conseil est en droit de discuter de questions à huis clos en vertu de l'exception des renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée.

68 La *Loi sur les municipalités* ne définit pas les « renseignements privés ». Cependant, la *Loi sur l'accès à l'information municipale et la protection de la vie privée* (*MFIPPA*) comprend une expression similaire – « renseignements personnels » – qui est définie. Certes, la définition des « renseignements personnels » donnée dans la *MFIPPA* ne dicte pas comment l'expression « renseignements privés » de la *Loi sur les municipalités* devrait être interprétée. Mais elle constitue une référence utile.

69 Le paragraphe 2 (1) de la *MFIPPA* définit ainsi les « renseignements personnels » :

> i. « renseignements personnels » : renseignements consignés ayant trait à un particulier qui peut être identifié. S'entend notamment :
>
> - de ses opinions ou de ses points de vue personnels, sauf s'ils se rapportent à un autre particulier;
> - des opinions et des points de vue d'une autre personne au sujet de ce particulier;
> - du nom du particulier, s'il figure parmi d'autres renseignements personnels qui le concernent, ou si sa divulgation risque de révéler d'autres renseignements personnels au sujet du particulier.

70 En 2007, une décision du Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée[4] a souligné que, pour être considérés comme des renseignements personnels, les renseignements « doivent porter sur un particulier à titre personnel. En règle générale, les renseignements concernant un particulier à titre professionnel, officiel ou commercial ne seront pas considérés comme des renseignements "à propos de" ce particulier ». Cette décision indiquait aussi que les renseignements sur un particulier à titre professionnel, officiel ou commercial, « peuvent toutefois être considérés comme des renseignements personnels s'ils révèlent un aspect de nature personnelle à propos de ce particulier ».

71 L'arbitre de la Commission a conclu que certains des renseignements en question relevaient des « renseignements personnels », car ils incluaient « un examen du rendement professionnel de personnes qui pouvaient être identifiées, ce qui s'est avéré "renseignements personnels" ». L'arbitre a noté ceci :

[4] Ordonnance MO-2204; (Ville d'Aylmer) (22 juin 2007)

> Des renseignements à propos d'un employé ne constituent pas des renseignements personnels s'ils ont trait aux responsabilités professionnelles ou au poste de cet employé. En revanche, si ces renseignements mettent en jeu un examen du rendement de l'employé, ou une enquête sur son comportement, ces références seront considérées comme des renseignements personnels de ce particulier.

72 Par conséquent, la discussion du rendement d'un employé du Canton relevait de l'exception des renseignements privés.

73 Cependant, nous avons aussi entendu des preuves indiquant que des discussions avaient porté sur la manière dont le Conseil et le personnel pourraient mieux travailler ensemble à l'avenir et dont les problèmes pourraient être mieux soulevés entre le personnel et le Conseil. Certes, on peut comprendre que le Conseil n'ait pas souhaité discuter d'un sujet aussi délicat en séance publique, mais la question ne relevait d'aucune des exceptions aux exigences des réunions publiques énoncées dans la Loi. À ce titre, cette partie de la réunion s'est tenue à huis clos contrairement à la Loi.

74 Enfin, bien qu'aucune des personnes présentes n'ait pu se souvenir d'un vote, la motion adoptée par la suite en séance publique semble indiquer qu'une mesure d'action a été décidée à huis clos, par vote officiel ou autrement. Bien entendu, ceci a provoqué les soupçons du public, l'incitant à penser que le Conseil avait pris des décisions à huis clos.

Méthodes de comptes rendus

75 Conformément au paragraphe 239 (7) de la *Loi sur les municipalités*, une municipalité doit consigner, sans remarques, toutes les résolutions, les décisions et autres délibérations lors de ses réunions.

76 Durant notre enquête, nous avons remarqué que le niveau de détails donnés dans les procès-verbaux des huis clos de la Municipalité était problématique. Les procès-verbaux ne comprenaient pas les indications suivantes, entre autres : a) heure d'arrivée des tierces parties à la réunion du 25 juillet; b) détails de ce qui avait été apparemment convenu à la réunion du 25 juillet; c) lieu inhabituel de la réunion du 1er août; d) renseignements sur la teneur de la discussion entre le Conseil et le personnel à la réunion du 13 août; e) début et fin de la séance à huis clos du 13 août.

77 Idéalement, le compte rendu d'une réunion à huis clos devrait inclure les éléments suivants :

- lieu de la réunion;
- heure où la réunion a commencé et a été ajournée;
- personne qui a présidé la réunion;
- personnes présentes, avec mention spéciale du secrétaire ou de toute autre personne officiellement désignée pour dresser un compte rendu de la réunion;
- arrivée ou départ de tout participant alors que la réunion était en cours, et dans ce cas, heure du départ ou de l'arrivée;
- description détaillée de toute question de fond et de procédure discutée, avec référence à tout document spécifique considéré;
- toute motion, indiquant qui a présenté la motion et qui l'a secondée;
- tout vote qui s'est déroulé, et toute directive donnée.

78 Certes, la Loi interdit toute « remarque » dans le compte rendu officiel, mais ceci ne veut pas dire que la nature des questions discutées en réunion ne devrait pas être indiquée. Les divers points de fond et de procédure discutés lors d'une réunion **devraient** être consignés. L'obligation de conserver le compte rendu d'une réunion devrait être interprétée de manière conforme à l'intention des dispositions sur les réunions municipales, visant l'ouverture, la transparence et la responsabilisation des gouvernements municipaux.

79 Dans l'intérêt d'optimiser la transparence, un certain nombre de municipalités de l'Ontario font des enregistrements audio de leurs réunions publiques ou en permettent la diffusion. C'est une façon de faire judicieuse et raisonnable car elle contribue à garantir l'existence de comptes rendus clairs, complets et accessibles des réunions. Étant donné que le Canton enregistre actuellement ses réunions publiques, il a les moyens et la capacité d'enregistrer aussi ses séances à huis clos. Je recommande vivement au Canton d'adopter cette pratique à la fois pour ses réunions publiques et ses réunions à huis clos.

80 Aux États-Unis, plusieurs municipalités exigent des enregistrements audio ou vidéo des réunions municipales à huis clos, et d'autres instances ont décidé de faire de même pour renforcer la responsabilisation et la transparence lors de leurs délibérations. Par exemple, en Illinois, l'*Open Meetings Act* stipule que tous les organismes publics doivent enregistrer in extenso toutes leurs réunions à huis clos, en format audio ou vidéo[5]. De même, en Iowa, la loi[6] stipule qu'il doit y avoir un

[5] 5 ILCS 120/2.06

enregistrement audio de toutes les séances à huis clos; au Nevada, les organismes publics doivent faire des enregistrements audio de leurs réunions publiques et de leurs huis clos, ou faire transcrire leurs délibérations[7] par un sténographe judiciaire.

81 Comme je l'ai souligné dans le Rapport annuel de cette année sur les réunions municipales à huis clos, il est de l'intérêt de toutes les municipalités ontariennes de faire des enregistrements audio de leurs séances publiques et de leurs séances à huis clos. Ce processus montrerait qu'elles sont convaincues de suivre les règles et inspirerait confiance au public quant à la transparence et à la responsabilisation du gouvernement local. De plus, il permettrait à tous d'économiser du temps et des ressources. Si les enquêteurs chargés des réunions à huis clos pouvaient disposer d'un compte rendu clair et accessible, bien des enquêtes ne prendraient pas plus de temps qu'il n'en faut pour examiner l'enregistrement et le nombre d'enquêtes requises serait beaucoup moins grand. Au cours des derniers mois, un certain nombre de municipalités ont pris une décision en ce sens et j'ai hâte que la pratique devienne généralisée.

Compte rendu en séance publique

82 Le Canton n'a pas pour habitude de faire de compte rendu, en séance publique, de ce qui s'est passé durant une séance à huis clos, à moins qu'il ne doive voter en public à la suite des discussions à huis clos.

83 J'encourage les municipalités à rendre compte, durant la séance publique, de ce qui s'est déroulé à huis clos, au moins de manière générale. Dans certains cas, le compte rendu au public peut simplement prendre la forme d'une discussion générale, en séance publique, des sujets considérés à huis clos – qui s'inspire des renseignements donnés dans la résolution autorisant le huis clos, avec des renseignements sur les directives au personnel, les décisions et les résolutions. Dans d'autres cas, la nature de la discussion peut permettre la divulgation publique de renseignements considérables sur la séance à huis clos.

---

[6] Iowa Code § 21.5(4)

[7] N.R.S 241.035(4)

Opinion

84 Notre enquête a confirmé que le Conseil du Canton d'Adelaide Metcalfe avait indûment tenu des réunions à huis clos le 25 juillet, le 1er août et le 13 août 2012 :

- Lors de la réunion du 25 juillet 2012, le Conseil a discuté de points en vertu de l'exception du secret professionnel de l'avocat, qui ne cadraient pas avec les paramètres de cette exception, ni de toute autre exception.
- Lors de la réunion du 1er août 2012, qui s'est tenue à l'écart du public étant donné qu'aucun avis n'avait été communiqué au public à propos de cette réunion, le Conseil a discuté du plan de lotissement et a signé l'entente. Ces questions ne relevaient d'aucune des exceptions permises en vertu de la Loi.
- Lors de la réunion du 13 août 2012, la discussion du Conseil sur le rendement d'un employé relevait de l'exception des renseignements privés, en vertu de la Loi. Toutefois, la discussion du Conseil sur les relations de travail générales entre les conseillers et le personnel est allée hors des paramètres de l'exception des renseignements privés et n'était donc pas autorisée par les exceptions de la Loi.

85 De plus, nous avons remarqué un certain nombre de violations de procédure, dont les suivantes :

- Aucun avis public n'avait été donné pour la réunion du 1er août 2012.
- Vingt-quatre heures ne s'étaient pas écoulées entre la convocation d'une réunion spéciale par le maire et cette réunion, ce qui constitue une violation du Règlement de procédure.
- Il n'y a eu aucune motion pour ajouter une séance à huis clos le 13 août 2012, ce qui constitue une violation du Règlement de procédure.
- La motion de se retirer à huis clos le 13 août n'a pas décrit la nature générale de la question devant y être étudiée, alors que le paragraphe 239 (4) de la Loi l'exige.

86 Durant notre enquête, nous avons aussi observé des pratiques problématiques, dont les suivantes :

- Le procès-verbal de la réunion à huis clos ne comprenait pas d'importants détails requis pour déterminer ce qui s'était passé à huis clos, et qui était présent à cette réunion.
- Les motions adoptées en séance publique le 25 juillet et le 13 août semblent indiquer que des mesures d'action précises avaient été décidées à huis clos. Certes, nous n'avons pas conclu que le Conseil avait

indûment voté à huis clos, mais il devrait veiller à consigner tout vote et toute directive au personnel à huis clos, en respectant les exigences du paragraphe 239 (6) de la Loi.

87 Je fais les recommandations ci-dessous, en espérant qu'elles aideront le Conseil du Canton d'Adelaide Metcalfe à s'acquitter de ses obligations légales en ce qui concerne les huis clos et à renforcer ses pratiques de réunions à huis clos.

Recommandations

Recommandation 1
Le Canton d'Adelaide Metcalfe devrait veiller à ce que ses discussions tenues à huis clos en vertu d'une exception aux exigences des réunions à huis clos de la Loi se limitent aux questions que le Conseil est autorisé à discuter à huis clos conformément à ces exceptions.

Recommandation 2
Le Canton d'Adelaide Metcalfe devrait faire tous les efforts possibles pour se conformer aux dispositions des avis de réunions énoncées dans son Règlement de procédure.

Recommandation 3
Le Canton d'Adelaide Metcalfe devrait veiller à ce que ses ordres du jour et ses résolutions de se retirer à huis clos indiquent l'exception autorisant le huis clos, ainsi que la nature générale de la question ou des questions devant y être étudiées.

Recommandation 4
Le Canton d'Adelaide Metcalfe devrait modifier son Règlement de procédure pour officialiser sa pratique de communiquer des avis de ses réunions publiques en affichant l'ordre du jour sur son site Web le vendredi avant toute réunion.

Recommandation 5
Quand un point est porté à l'attention du Conseil du Canton d'Adelaide Metcalfe, une fois l'ordre du jour rédigé, et notamment au cours d'une réunion, le Conseil devrait s'efforcer de modifier l'ordre du jour conformément aux exigences du Règlement de procédure.

Recommandation 6
Le Canton d'Adelaide Metcalfe devrait faire des enregistrements audio ou vidéo de toutes ses réunions à huis clos et conserver ces enregistrements de manière confidentielle et sûre, à titre de références futures.

Recommandation 7
Le Canton d'Adelaide Metcalfe devrait prendre soin de ne pas voter à huis clos, sauf conformément à son Règlement de procédure et à la Loi. Tous les votes devraient être clairement consignés dans le procès-verbal.

Recommandation 8
Le Conseil du Canton d'Adelaide Metcalfe devrait prendre pour habitude de faire un compte rendu public, à la suite d'un huis clos, sur toutes les questions considérées à huis clos.

Recommandation 9
Tous les membres du Conseil du Canton d'Adelaide Metcalfe devraient s'acquitter avec vigilance de leur obligation personnelle et collective de veiller à ce que le Conseil se conforme à ses responsabilités en vertu de la Loi et de son propre Règlement de procédure.

Rapport

88 Mon rapport devrait être communiqué au public dès que possible et, en tout état de cause, au plus tard lors de la prochaine réunion du Conseil.

André Marin
Ombudsman de l'Ontario